AUTÔNOMA, POLITIZADA, ANTICONFORMISTA, NÃO SUBSERVIENTE

Uma política externa fiel à sua tradição

PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR
Cientista político e advogado

Graças aos efeitos da redemocratização na sociedade brasileira e do aumento da transparência na execução das políticas públicas, o Itamaraty, como órgão de formulação e aplicação da política externa, tem sido objeto nos últimos anos de debate sem precedentes na História do país, pondo-se em discussão a pertinência e a coerência das decisões tomadas e das iniciativas lançadas. Essa politização da política externa brasileira corrige a ausência de problematização de décadas anteriores, atribuída ao seu caráter consensual e à inegável capacidade de reprodução e continuidade ao longo do tempo. Nesse novo contexto, é comum, inclusive, a alegação de viés ideológico ou até mesmo partidário às linhas de ação adotadas.

Cabe, contudo, reconhecer que a ideologia existente, fundamental para impregnar a atuação diplomática de valores, princípios e sentido de futuro, não exclui a manutenção do pragmatismo como traço inequívoco da atuação internacional do país.

De fato, a retomada de uma política desenvolvimentista ativa no governo atual, claramente comprometida com a remoção da barreira norte-sul e com a promoção de uma globalização justa e inclusiva, conjuga ideias, ou certo idealismo, com iniciativas práticas promotoras dos interesses nacionais.

A articulação com países com interesses similares, dentro da lógica de uma cooperação sul-sul, em foros como IBAS ou BRICs, não é reveladora da busca de uma confrontação ideológica ou estéril com os países desenvolvidos. Aliás, qualquer debate acerca da preferência de determinado eixo de relações em detrimento de outro parece falso no contexto da política externa atual. Iniciativas bem delineadas e voltadas

para o interesse nacional não podem ser exclusivas ou excludentes.

Nos últimos dez anos, soubemos conjugar o aprofundamento de relações com parceiros tradicionais com o estabelecimento e o reforço de novas parcerias estratégicas, como a China, a Índia e a África do Sul. É inadmissível afirmar-se, por exemplo, que o Brasil optou pela China e pela Índia em detrimento da relação com os Estados Unidos ou a União Europeia. A tradição universalista da nossa política externa orienta no sentido da diversificação de parcerias, sejam políticas ou comerciais, como forma, inclusive, de se reduzir a vulnerabilidade externa.

É ilustrativa, por exemplo, a presença do país no Oriente Médio, capaz de negociar acordos de livre-comércio ao mesmo tempo com Israel e com diversos países árabes, sem criar qualquer constrangimento para os atores envolvidos. Esse fator justifica a disposição do país em contribuir para a estabilidade da região, reforçada pela visita do ex-presidente Lula a Israel, Cisjordânia e Jordânia em 2010. Não custa lembrar que o ex-presidente dos Estados Unidos George W. Bush convidou o Brasil a participar da reunião de Annapolis em novembro de 2007 para discutir a paz no Oriente Médio.

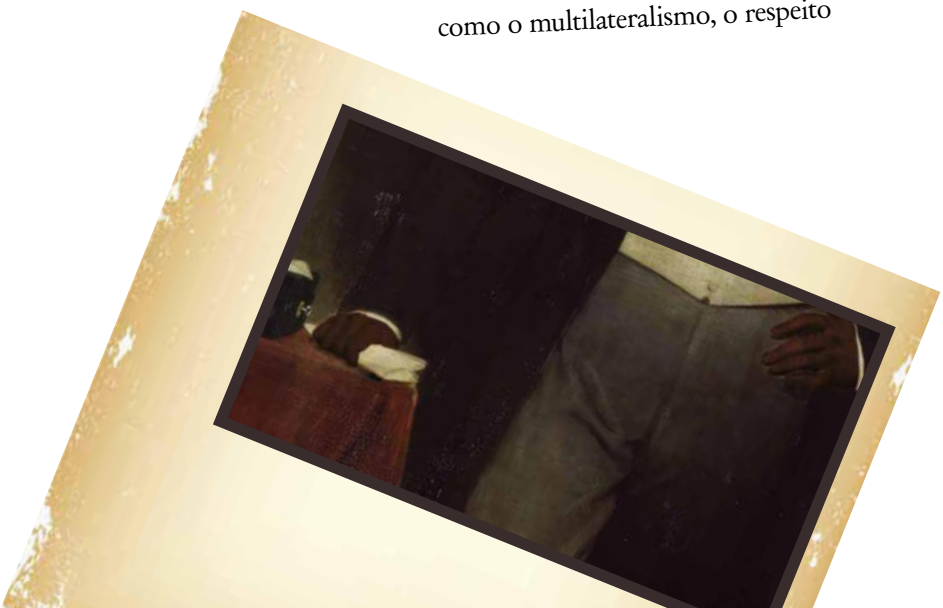
Diversificar não significa substituir parceiros. Por isso, ao lado das novas parcerias, permanecem intactas e ainda prioritárias as relações com os Estados Unidos e a Europa (ou União Europeia).

A manutenção de um diálogo estratégico com os Estados Unidos, por exemplo, conforme termo consagrado pela ex-secretária de Estado Condoleezza Rice, confirma a existência de um nível elevado de confiança mútua e credibilidade, caudatário da maturidade que caracteriza a relação bilateral e do reconhecimento do Brasil como interlocutor necessário em variados temas da agenda internacional. Nem mesmo os contenciosos comerciais na OMC (como a questão relativa ao algodão ou, mais recentemente, ao suco de laranja), nem tampouco as divergências no tocante ao programa nuclear iraniano servem para ilustrar a deterioração da relação. Ao contrário, revelam uma maior tolerância a diferenças, discordâncias e até mesmo embates comerciais, sem que isso abale a estrutura do relacionamento franco e aberto que une atualmente os dois países.

Mesmo no tocante ao Irã, o Brasil obedeceu à sua vocação histórica de mediador e articulador de consensos, oferecendo-se para, juntamente com a Turquia, buscar uma solução negociada para a crise que se arrasta há anos e os P5 + 1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança mais a Alemanha) parecem longe de solucionar. Apoiar sanções com base em evidências inconclusivas certamente não se coaduna com a tradição diplomática brasileira, e a comunidade internacional já deveria ter aprendido que ações de força com base em suposições, como no caso das armas de destruição em massa do Iraque, costumam conduzir a resultados pouco satisfatórios.

A viagem de Obama ao Brasil em março de 2011, no início do governo Dilma, ajudou a ilustrar o novo estágio da relação bilateral, tendo o presidente norte-americano afirmado a importância de os Estados Unidos olharem para o Brasil como já o fazem com a China ou a Índia. O clima de cordialidade do encontro Dilma-Obama não impediu, contudo, a presidente brasileira de chamar a atenção para o grave déficit comercial do Brasil com os Estados Unidos (US$ 8 bilhões em 2010), pressionando por uma flexibilização do protecionismo norte-americano. É, mais uma vez, o velho pragmatismo da diplomacia pátria marcando as iniciativas de política externa.

Com a União Europeia estabeleceu-se no governo Lula uma parceria estratégica, afirmando-se o compartilhamento de princípios e objetivos como o multilateralismo, o respeito



aos direitos humanos, o primado do direito, entre vários outros. No plano comercial, depois de anos de paralisia, foram retomadas em 2010 as negociações para um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a UE, com boas possibilidades de avanço e perspectivas auspiciosas para os exportadores brasileiros que enfrentam severas restrições, inclusive sanitárias e fitossanitárias, nas vendas para o mercado europeu.

Para além do plano interbloco, as relações bilaterais do Brasil com países europeus também revelam momento histórico, conforme se depreende do intenso diálogo político e cultural estabelecido com a França de Sarkozy, ou do elevado nível de negócios que caracterizam a relação com a Alemanha de Merkel. Vale ressaltar, ainda, que os dois gigantes europeus, além do Reino Unido, apoiam oficialmente a entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, ampliando substantivamente a legitimidade do pleito brasileiro.

A preferência pelo multilateralismo, outro ponto fundamental da política externa atual, coaduna-se igualmente com o melhor da nossa tradição diplomática. Para o Brasil, a melhor forma de lidar com questões de interesse global, desde narcotráfico e terrorismo até meio ambiente e desenvolvimento, é via foros multilaterais, que precisam, aliás, ser reforçados e ajustados às novas realidades de poder internacional. O país assume, então, uma identidade ao mesmo tempo reivindicatória e reformista, essencial para fazer avançar temas caros aos países em desenvolvimento e para a redução das assimetrias internacionais.

A vocação multilateral do Brasil fica evidente ao assumirmos responsabilidades crescentes junto às operações de paz da ONU e junto às iniciativas internacionais para o desenvolvimento, sendo marcantes, respectivamente, o comando militar brasileiro na MINUSTAH há quase oito anos e a ativa participação na Ação Global contra a Fome e a Pobreza.

Nesse contexto, justifica-se a luta incansável de nossa diplomacia pela democratização dos foros internacionais, como a ONU, a OMC e o FMI. A criação do G20 comercial durante a Rodada Doha e o acerto para a ampliação das cotas de países emergentes no FMI são resultados concretos desse empenho brasileiro. É mais do que legítimo e coerente com a nossa postura internacional, portanto, o pleito brasileiro por uma reforma urgente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. De fato, abrir mão de um Conselho de Segurança ampliado seria consagrar uma ordem injusta e uma relação assimétrica de poder que em nada satisfazem o interesse nacional.

A busca por um assento permanente no Conselho de Segurança não se limita a uma questão de prestígio ou poder. O pleito brasileiro se embasa na vontade de participar e contribuir para o multilateralismo, assegurando maior representatividade e legitimidade aos foros decisórios internacionais. Não faz sentido, então, questionar a pretensão da diplomacia pátria pelo fato de não sermos uma potência militar ou por não termos um artefato nuclear. O entendimento brasileiro é o de que nossa contribuição se daria por meio de outras credencias como a tradição de mediador de conflitos e a defesa do desenvolvimento como fator de estabilização e promoção da paz, algo que se coaduna com a nova agenda de segurança da ONU pautada em conceitos como o *peacebuilding* (consolidação da paz).

Não obstante eventuais erros e acertos, a diplomacia brasileira é consciente de que uma inserção autônoma e participativa não permite conformismos ou subserviência, nem tampouco confrontações gratuitas ou ideológicas. Na cena internacional contemporânea não há espaço para alinhamentos incondicionais ou apriorísticos. Nesse sentido, acusar o Brasil de ser subserviente a Venezuela, Bolívia ou Equador, por conta da adoção de posições conciliatórias diante de certos contenciosos bilaterais, é desconhecer mais uma vez nossa tradição, pautada na solução pacífica de controvérsias e na preferência pelo diálogo. A política externa comumente não perdoa voluntarismos ou reações intempestivas, devendo ser

orientada para resultados de médio e longo prazos. Assim, reagir com demonstrações de força a aparentes desafios ou provocações de vizinhos frágeis (como a ocupação militar das instalações da Petrobras na Bolívia em 2006) serviria para consagrar o estigma de um Brasil imperialista e dominador, alheio às demandas e necessidades da região. Estratégia mais sábia é agir com prudência, preservando espaço para o diálogo e a negociação, lógica herdada da chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912), marcada por rivalidades severas com a Argentina e importantes questões lindeiras com outros países.

Manter uma postura de solidariedade e cooperação com os vizinhos sul-americanos tem sido estratégia prioritária para o Brasil nos últimos anos. Comprometido com o avanço da integração sul-americana e mercosulina, o país parece finalmente ter assumido o papel de *paymaster* nesse processo, arcando com os principais ônus e responsabilidades.

o tocante ao Mercosul, iniciativas recentes se mostram auspiciosas para o futuro do bloco e revelam o maior empenho brasileiro no avanço da integração. A existência de um Fundo de Convergência Estrutural (Focem), com mais de 30 projetos aprovados e montante anual de recursos da ordem de US$ 100 milhões (o Brasil responde por 70%) é certamente motivo de celebração. O Mercosul agora dispõe de mecanismo para combater as

assimetrias econômicas entre os sócios, contribuindo com iniciativas voltadas para a inclusão social e para a infraestrutura da região.

Note-se, ainda, o esforço da diplomacia brasileira para reforçar a dimensão social do bloco, com vistas a ampliar as esferas de participação e consolidar, como já vem ocorrendo, uma agenda social na integração. Bom exemplo dos avanços alcançados nessa direção são as Cúpulas Sociais do Mercosul (realizadas duas vezes por ano), a criação do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e a inauguração do Instituto Social do Mercosul (ISM). Segundo a visão brasileira, aproximar-se do cidadão mercosulino é condição básica para assegurar a legitimidade do processo integrador e para evitar o incômodo déficit democrático que tanto afeta a integração europeia, objetivos notáveis considerando-se que já em 2014 haverá eleições diretas no Brasil para a escolha dos representantes do país no Parlasul (Parlamento do Mercosul).

O reforço na dimensão social do bloco não indica, no entanto, qualquer irrelevância da sua dimensão comercial, tendo as trocas com os sócios alcançado níveis significativos em 2010 (US$ 39 bilhões, com um superávit de US$ 6 bilhões para o Brasil). Mais uma vez, a diplomacia brasileira demonstra saber conjugar certo idealismo, confirmado pelo espírito de solidariedade nas relações sub-regionais, com evidente pragmatismo, representado pelo reforço dos fluxos de comércio entre os sócios e pela acentuada internacionalização de empresas brasileiras na região.

No tocante à integração sul-americana, a outrora prevalente ênfase comercialista agora é combinada com iniciativas voltadas para uma integração física, social e produtiva, muito mais complexa, mas coerente com a lógica desenvolvimentista e solidária que pauta a política externa brasileira contemporânea. A UNASUL, por exemplo, constitui espaço ideal para uma cooperação ampla entre os vizinhos, alcançando áreas como energia, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e até mesmo defesa. A coordenação de esfor-

ços no enfrentamento da Gripe A-H1N1 em meados de 2009 e a maior articulação no enfrentamento do problema mundial das drogas são marcas dessa nova lógica de integração regional.

Atribuir um caráter antiamericanista aos novos espaços de discussão sul-americanos revela visão míope e anacrônica das relações internacionais, nos moldes das velhas fronteiras ideológicas da Guerra Fria. A possibilidade de discutir em bases sul-americanas questões como a proteção do Aquífero Guarani, sem a convocação de atores extrarregionais, deve ser vista como um reforço da cooperação e coordenação sub-regionais e não como um desafio ou uma provocação aos Estados Unidos ou a qualquer outro Estado.

Na verdade, o empenho brasileiro na manutenção da estabilidade política na América do Sul, atuando na mediação de tensões entre vizinhos (Venezuela e Colômbia, por exemplo) e na preservação das franquias democráticas (Bolívia e Equador), contribui para atenuar as preocupações dos Estados Unidos numa região marcada pelo avanço de governos progressistas (populistas, peronistas), pela polarização e crescente rivalidade entre certos vizinhos e pela propagação do chamado socialismo bolivariano, seja lá o que ele signifique. O Brasil, não obstante sua orientação autônoma em política externa, não se seduz por iniciativas tresloucadas de desafios ao capital internacional, estatização de setores econômicos ou limitação dos fluxos comerciais, ciente da importância de manter uma credibilidade externa, fundamental para a maior projeção do país na agenda internacional e para uma maior presença na economia global.

O excelente relacionamento do Brasil com investidores internacionais (captando níveis elevados de investimento estrangeiro direto), a boa imagem no sistema financeiro e a defesa do livre-comércio não deixam dúvidas quanto à manutenção da ortodoxia econômica. O caminho trilhado pelo Brasil nos últimos dez anos se mostra bem distinto daquele seguido por países como Venezuela, Bolívia, Equador e até Argentina. Aliás, a exclusão do vizinho platino das duas últimas viagens de presidentes norte-americanos à América do Sul e ao Brasil reflete a diferente percepção que se tem dos dois países na política externa dos EUA.

Para um país intermediário como o Brasil, sem grandes excedentes de poder, a conquista de maior centralidade na cena internacional depende de atuação pragmática e coerente, bem como de acentuado senso de oportunidade. Essa tem sido a lógica da política externa ativa, altiva e criativa dos últimos anos (nos termos consagrados pelo ex-chanceler Celso Amorim).

De fato, a ênfase na cooperação sul-sul não impediu o Brasil de formatar mecanismos de articulação também com os países do Norte, como se comprova na constituição do G4, formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha, para pressionar pela reforma do Conselho de Segurança da ONU. Da mesma forma, a ênfase no desenvolvimento do mundo periférico e a busca pela redução das assimetrias na ordem internacional não limitaram a possibilidade de atuação do país no G20 Financeiro, ao lado das maiores economias mundiais, na definição de estratégias para o enfrentamento da crise financeira e na defesa por uma reformulação do sistema financeiro internacional. De fato, a participação brasileira na capitalização do FMI, comprando títulos do fundo, simboliza o novo estágio alcançado pelo país na ordem internacional.

Ser coerente nas ações de política externa também significa agir com base nos princípios que orientam a nossa inserção internacional, boa parte consolidados ao longo da nossa história diplomática e consagrados no artigo 4º da Constituição federal de 1988. Nesse sentido, é compreensível o porquê da resistência a apoiar o uso da força e a preferência brasileira pelo diálogo e pela negociação. No campo dos direitos humanos, tema preferido pelos críticos que buscam crucificar a atuação externa do país (num exercício tipicamente acusatório que combina com o conteúdo das críticas), percebe-se, em vez da alegada leniência da diplomacia pátria, certo ceticismo brasileiro quanto à eficácia da condenação como meio preferencial para lidar com Estados violadores.

A diplomacia brasileira acredita que a melhora na situação

dos direitos humanos nesses países depende de um diálogo construtivo e de uma postura mais assertiva da comunidade internacional, comprometida com uma contribuição efetiva, técnica ou até financeira para os Estados violadores, como na organização das eleições em Guiné-Bissau. Limitar-se à acusação e à condenação acaba por ampliar o isolamento do Estado transgressor e pode resultar até no agravamento da crise. De fato, muito poucos são os exemplos de Estados que reverteram práticas contrárias aos direitos humanos por conta de sanções internacionais, que acabam, na verdade, por afetar principalmente a população local e contribuem até para o avanço da corrupção.

Em 2011, o apoio brasileiro à suspensão da Líbia do Conselho de Direitos Humanos da ONU e o voto favorável à nomeação de um relator especial para investigar a situação de direitos humanos no Irã demonstram que a condenação ou a pressão sobre os Estados violadores são também uma opção para o Brasil, mas certamente não a primeira. Embora seja cedo para fazer comparações mais profundas, esse ponto pode indicar uma correção de rumos na política externa do governo Dilma em face do governo anterior, certamente mais resistente a condenar por violações a direitos humanos.

Esses pequenos ajustes, que não mudam o conteúdo ou as bases da política externa, mas atualizam certas posições, são naturais e necessários, ainda mais para um país que ganhou maior dimensão internacional e precisa assumir maiores responsabilidades numa realidade internacional em permanente mutação. Não há qualquer indicativo de mudança nas metas ou nos sobjetivos da diplomacia brasileira no governo Dilma, nem mesmo nas estratégias ou nos meios de inserção internacional. Identificar qualquer oposição maior entre as chancelarias de Amorim e Patriota seria mais um exagero interpretativo.

Ainda no tocante à Líbia, no caso da resolução 1.973 do Conselho de Segurança relativa à criação de uma zona de exclusão aérea no país em março de 2011, o Brasil optou pela abstenção, preocupado com o alcance do texto que autorizava o "uso de todos os meios necessários" para conter a violência praticada contra civis (parágrafo operativo 4 – OP4). Entender a postura brasileira como um apoio tácito ao governo de Gaddafi ou uma indiferença em relação à crise humanitária no país revela não só um exagero, mas também desconhecimento do padrão histórico de votações do Brasil em questões relativas ao uso da força no Conselho de Segurança, largamente marcado por abstenções. Na verdade, a diplomacia brasileira não vacilou em condenar a violência praticada pelas autoridades líbias, tendo apoiado, inclusive, a resolução 1.970, que impunha sanções econômicas contra o país norte-africano.

Vale dizer que são infundadas as alegações de uma aliança estratégica, tolerante e solidária do Brasil com ditaduras mundo afora. O princípio de não intervenção e a vocação universalista da diplomacia brasileira impedem o país de excluir antecipadamente de suas relações Estados que não sejam democráticos ou não reflitam nossos padrões políticos, culturais e religiosos, o que não significa nenhum afago ou apoio àqueles regimes. Nenhum grande ator global havia excluído a Líbia de suas relações externas, por mais que não houvesse democracia ou por mais nocivo que fosse o tratamento dado aos direitos humanos no país. São simbólicos e até anedóticos os encontros de Gaddafi com autoridades norte-americanas e europeias nos anos anteriores à Primavera Árabe, o mesmo ocorrendo com Hosni Mubarak, do Egito.

Pode-se afirmar, então, que a política externa brasileira contemporânea se mostra fiel à sua tradição e caudatária de princípios que remontam à chancelaria do Barão Juca Paranhos, contribuindo de forma inconteste para a credibilidade e legitimidade da inserção internacional do Brasil, não obstante, é claro, tropeços e desacertos pontuais, inerentes a toda e qualquer política de Estado.

pvelascojr@globo.com

O articulista é coordenador de Relações Internacionais da Universidade Candido Mendes (UCAM) e professor de Política Externa Brasileira da Fundação Getulio Vargas (FGV).